ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

PROCESSO N.º 70083402164 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO DE CAXIAS DO SUL

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE CAXIAS DO SUL

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR RICARDO TORRES HERMANN

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Caxias do Sul. Artigos 2º, 3º e 4º da Lei Municipal n.º 8.427/2019. Autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Municipal de Empregos (AME). Lei de iniciativa da Câmara de Vereadores. Matéria administrativa, cuja iniciativa legislativa é privativa do Prefeito Municipal. Afronta aos artigos 8º, "caput", 10, 60, inciso II, alínea "d", 82, incisos II, III e VII, 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, da Constituição Estadual. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. **PREFEITO DE CAXIAS DO SUL**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio de parte da **Lei Municipal n.º 8.427**, de 12 de setembro de 2019, que *autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Municipal de Empregos (AME) e dá outras providências,* **especificamente de seus artigos 2°, 3° e 4º**, promulgados após ser derrubado o veto aposto pelo Prefeito Municipal, do **Município de Caxias do Sul**, por ofensa aos artigos 10, 60, inciso II, alínea "d", e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual.

O proponente sustentou, em síntese, que a lei impugnada incorre em vício de iniciativa, *criando atribuições e despesas ao Poder Executivo, interferindo na organização e funcionamento da Administração ao legislar sobre matéria de competência privativa do Prefeito, afrontando ao Princípio da Separação dos Poderes.* Esclareceu que vetou os artigos 2º, 3º e 4º da norma atacada, tendo o veto sido derrubado e a lei promulgada pelo Presidente do Legislativo Municipal. Pleiteou, assim, a concessão de liminar e, a final, a procedência integral do pedido (fls. 04/14 e documentos das fls. 15/67).

O pedido liminar foi indeferido (fls. 73/6).

A Câmara de Vereadores, notificada, prestou informações, aduzindo que a lei fustigada é autorizativa, não impondo a criação imediata de qualquer estrutura administrativa, não

incorrendo nos vícios apontados, não interferindo na Administração Municipal. Colacionou precedentes do Supremo Tribunal Federal, pleiteando, por fim, a improcedência do pedido (fls. 99/102 e documentos das fls. 103/6).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, defendendo a manutenção da lei no ordenamento jurídico (fls. 93/4).

É o breve relatório.

2. A norma legal fustigada, por sua vez, foi vazada nos seguintes termos:

> *LEI N.º 8.427, DE 30 DE OUTUBRO DE 2019.*
>
> *Autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Municipal de Empregos (AME) e dá outras providências.*
>
> *O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL.*
> *Faço saber, atendendo as disposições do artigo 53, inciso IV, da Lei Orgânica do Município, que o Poder Legislativo manteve e eu promulgo a seguinte parte vetada da Lei nº 8.427, de 12 de setembro de 2019.*
>
> *"Art. 2º O funcionamento da AME se dará por meio de convênio do Município com o Ministério do Trabalho."*
> *"Art. 3º As despesas decorrentes da presente Lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Emprego (SDE)."*
> *"Art. 4º A presente Lei será regulamentada no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da sua publicação."*

Caxias do Sul, 30 de outubro de 2019; 144º da Colonização e 129º da Emancipação Política.

FLAVIO CASSINA
Presidente

3. Efetivamente, merece acolhida a pretensão vertida na petição inicial.

A Câmara de Vereadores de Caxias do Sul, ao editar norma, de sua iniciativa legislativa (fls. 16/24), autorizando a criação da Agência Municipal de Empregos interferiu na gestão administrativa, nas atribuições e funcionamento da Administração Municipal, retirando do Prefeito a possibilidade de deliberar sobre a conveniência e oportunidade de criação dessa Agência e, mais do que isso, sobre sua inserção dentro da estrutura administrativa já existente e origem de seus recursos, invadindo competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 60, inciso II, alínea "d", e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual, dispositivos estes aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, *caput*, da Constituição da Província, *in verbis*:

> *Art. 8º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*
> *[...].*
>
> *Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:*
> *[...].*
> *II - disponham sobre:*
> *[...].*

> *d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.*
> *[...].*
>
> *Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:*
> *[...].*
> *II – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;*
> *III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;*
> *[...].*
> *VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;*
> *[...].*

No caso não havia espaço para a iniciativa do Poder Legislativo, porquanto, na melhor exegese do artigo 60, inciso II, alínea "d", e do artigo 82, incisos II, III e VII, ambos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do disposto no artigo 8º, *caput*, da referida Carta, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública, bem como dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal.

Note-se que a lei impugnada não se restringiu a autorizar a criação da Agência Municipal de Emprego, mas definiu, inclusive, que ela funcionaria mediante convênio com o Ministério do Trabalho (artigo 2º), correndo suas despesas à conta das dotações da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Emprego (artigo 3º), além de fixar prazo para regulamentação da norma pelo Poder Executivo (artigo 4º), disciplinando, em detalhes, a matéria, com clara ingerência na gestão administrativa municipal.

Na espécie, cuida-se de matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, não podendo a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa de projetos que visem dispor sobre essa temática, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente, como advertidos os Edis pelos pareceres acostados durante a tramitação da proposição na Casa (fls. 29/36, 37/41 e 42/5).

Este o entendimento de Hely Lopes Meirelles[1]:

> *[...].*
> *A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.*
> *[...].*

Destarte, evidente a inconstitucionalidade da norma impugnada, a qual dispõe sobre matéria administrativa própria do Poder Executivo, tema reservado à iniciativa do Prefeito Municipal.

Quis o constituinte estadual, nos moldes do regramento constitucional federal, permitir por meio de reserva expressa quanto à deflagração do processo legislativo em certas

matérias a própria materialização do princípio da independência e da harmonia entre os poderes.

Portanto, o legislador municipal não dispõe de liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa para o processo legislativo – transposta, no caso em exame, ao Prefeito Municipal – é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta uma vez não observada a ocorrência de inconstitucionalidade formal, nos termos do já realçado.

Nessa trilha, é oportuno compilar os seguintes julgados dessa Corte que destacam a existência de vício insanável de iniciativa:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N° 8.388/2019, DE CAXIAS DO SUL.* ***INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA ENTRE O PODER EXECUTIVO E INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA IDENTIFICADO. VÍCIO MATERIAL*** *DECORRENTE DO AUMENTO DE DESPESAS. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. NORMA DE CARÁTER* AUTORIZATIVO. *É inconstitucional Lei Municipal de origem do Poder Legislativo que "Autoriza o Município de Caxias do Sul a Instituir o Programa de Cooperação entre o Poder Executivo e Instituições de Ensino Superior para o desenvolvimento de atividades de extensão universitárias voltadas para formulação e avaliação de Políticas Públicas e dá outras providências". A norma impugnada, ao tratar da instituição de programa entre o Poder Executivo Municipal e Instituições de Ensino Superior, dispondo, ainda, sobre a formalização de*

[1] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro.* 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.

convênios destinação de recursos pelos órgãos municipais, o dever de instituição de Comitê de Avaliação integrado por membro de cada órgão municipal que tenha formalizado o convênio e a respeito da origem das despesas decorrentes da execução da lei, por dispor sobre criação/estruturação/atribuições de órgãos da Administração Pública e a organização e o funcionamento da administração municipal, era de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Vício formal configurado por afronta aos arts. 60, inc. II, alínea "d", 82, inc. III e VII, 149, inc. I, II e III, e art. 154, inc. I, da Constituição Estadual, e art. 61, § 1°, II, alínea "b", da Constituição Federal. Violação dos princípios da harmonia e independência dos Poderes. Vício material caracterizado porque, ao prever que os órgãos municipais que formalizarem os convênios destinarão os recursos necessários e que as despesas decorrentes da execução da lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário, importou em aumento de despesas. Violação do disposto no art. 149, incisos I, II e III, e art. 154, inciso I, da Constituição Estadual. De acordo com o Supremo Tribunal Federal, o desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado, ainda que este meramente autorize o Chefe do Poder Executivo. Precedentes. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081808008, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Julgado em: 11-09-2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA VELHA. LEI N. 2.104/2015. PROGRAMA *MUNICIPAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE.* VÍCIO *FORMAL E MATERIAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Preliminar irregularidade formal do processo rejeitada, na medida em que o Prefeito Municipal de Estância Velha, legitimado ativo para propor ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal, nos termos do artigo 95, § 2º, da Constituição Estadual, embora*

não tenha firmado a inicial, outorgou poderes específicos para propor a presente ação ao advogado que a firmou com a indicação objetiva e individualizada da regra legal impugnada, reputando-se, assim, válida a representação em conformidade com a orientação consolidada no STF e neste Órgão Especial. ***É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que acabou regulando matéria eminentemente administrativa, resultando na interferência indevida até mesmo da estrutura organizacional da Administração Pública, ao indicar a necessidade de destinação de uma Secretaria específica para a Cultura no Município, desmembrando-se a Secretaria Municipal da Educação e Cultura atualmente existente, além de criar atribuições e serviços que, para sua implementação, certamente, demandarão maiores gastos não previstos na Lei Orçamentária. De mais a mais, in casu, o* **vício** ***de origem ou de*** **iniciativa** ***também acarreta violação ao princípio constitucional da Separação dos Poderes****. Presença de* vício *de inconstitucionalidade de ordem formal e material por ofensa ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea "d", 82, incisos II, III e VII, 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, da Constituição Estadual. PRELIMINAR REJEITADA. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. UNÂNIME.*(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70066455122, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 07-05-2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 4.244/2015 DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE POSTULATÓRIA DA PROCURADORA DO MUNICÍPIO. INOCORRÊNCIA. 1. Tendo o Prefeito Municipal de Canguçu outorgado mandato específico para o ingresso da presente ação direta de inconstitucionalidade à Advogada firmatária da petição inicial, fica afastada a argüição de ilegitimidade postulatória. 2. ***Compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham não apenas sobre a criação e estruturação, mas também atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública, bem como sobre a organização e funcionamento desses órgãos.*** *3.* ***Tratando-se de matéria de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal, não***

> ***poderia a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa de legislar instituindo o Programa Impulsão Agropecuária.*** *Existência de vícios formal e material, com afronta aos art. 8º, art. 10, art. 60, inc. II, "d", art. 82, inc. III, da Constituição Estadual. Ação declaratória de inconstitucionalidade julgada procedente. UNÂNIME.* (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70065371080, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Julgado em 01/12/2015)
>
> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.* ***LEI*** *Nº 468/2014* ***ORIUNDA DA CÂMARA DE VEREADORES*** *DE PANTANO GRANDE.* ***CRIAÇÃO DO PROGRAMA EDUCACIONAL DE RESISTÊNCIA ÀS DROGAS E À VIOLÊNCIA.*** *VÍCIOS FORMAL E MATERIAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. AUMENTO DE DESPESAS. IMPOSSIBILIDADE. A Lei Municipal n.º 468, de 21 de outubro de 2014, oriunda da Câmara Municipal de Pantano Grande, que regulamenta o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência, apresenta* ***vícios de ordem formal e material, afrontando os artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea "d", 61, inciso I, 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.*** *AÇÃO DIRETA DE INSCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (*Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70064362007, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em 14/09/2015)

Além disso, o dispositivo impugnado enseja, ainda, violação ao disposto nos artigos 149, incisos I, II e III[2], e 154,

---

[2] *Art. 149 - A receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo:*
I - do plano plurianual;
II - de diretrizes orçamentárias;
III - dos orçamentos anuais.
[...].
[4] *Art. 154 - São vedados:*
I - o início de programas ou projetos não incluídos nas leis orçamentárias anuais;
II - a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
[...].

incisos I e II[3], da Carta Estadual, pois seu cumprimento gerará despesas não previstas na lei de diretrizes orçamentárias ou no orçamento do Município, já que autoriza a criação de uma nova estrutura na Administração.

Nessa senda, o entendimento desse Tribunal de Justiça:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.690, DE 29 DE ABRIL DE 2011, DO MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA VELHA, QUE INSTITUI O PROGRAMA "TRABALHANDO COM SAÚDE". VIOLAÇÃO À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. NÃO-CONHECIMENTO. VÍCIO DE ORIGEM. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. AUMENTO DE DESPESA. VÍCIO MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA AOS ARTS. 5º, 8º, 10, 60, II, "D", 82, VII, 149, I, II E III, E 154, I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. Não merece conhecimento o presente pedido no ponto em que sustenta haver violação, pela norma impugnada, da Lei Orgânica do Município de Estância Velha, já que impertinente, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, a análise de eventual antinomia entre a lei apontada como viciada e outras normas infraconstitucionais. Na hipótese, ter-se-ia situação de ilegalidade, não de inconstitucionalidade, sendo inviável o controle abstrato. A Lei nº 1.690/2011, do Município de Estância Velha, ao determinar que deverá ser ministrada ginástica laboral em todos os órgãos públicos, no Executivo e Legislativo, por professores de Educação Física, concursados ou estagiários, estabeleceu atribuições ao Poder Executivo, imiscuindo-se na organização e funcionamento da Administração. O que inquina de inconstitucionalidade a norma é exatamente o vício de iniciativa, considerando que a competência legislativa para regular tal matéria é do Chefe do Executivo. Há, pois, ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, violando o princípio constitucional da*

independência e harmonia dos Poderes, em ofensa ao disposto nos artigos 5º, 8º, 10, 60, II, "d", e 82, VII, da Constituição Estadual. ***Para dar atendimento ao estabelecido na Lei Municipal nº 1.690/2011, haverá aumento de despesas, sem a devida previsão orçamentária, o que afronta os arts. 149, I, II e III, e 154, I, da Carta Estadual, incorrendo em inconstitucionalidade material.*** *REJEITA PRELIMINAR DE ANTINOMIA COM A LEI ORGÂNICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA EM PARTE E JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.* (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70043304476, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 19/12/2011)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI MUNICIPAL N.º 1.689/2007. ***PROGRAMA EMERGENCIAL DE COMBATE AO DESEMPREGO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.*** *INEXISTÊNCIA DE DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Novo Hamburgo com o fim de ver declarada a inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 1.689/2007, que instituiu o programa de combate ao desemprego no âmbito municipal.* ***Iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo municipal para a edição de lei que disponha acerca de atribuições*** *(v.g., execução de programas governamentais)* ***dos órgãos da administração pública*** *(art. 60 da CE****). É vedado dar início a "programas ou projetos não incluídos nas leis orçamentárias anuais" (art. 154, I, da CE), cuja iniciativa é do Poder Executivo (art. 149 da CE).*** *Violação aos arts. 10; 60, II, "b"; 82, III, VII; e 154, I, da CE. Precedentes deste Órgão Especial. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.* (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70027640580, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, Julgado em 25/01/2010)

Logo, imperativa a procedência integral do pedido.

4. Pelo exposto, opina a **PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** no sentido de que seja julgado procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade de parte da **Lei Municipal n.º 8.427**, de 12 de setembro de 2019, que *autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Municipal de Empregos (AME) e dá outras providências,* **especificamente de seus artigos 2°, 3° e 4º**, promulgados após ser derrubado o veto aposto pelo Prefeito Municipal, do **Município de Caxias do Sul**, por ofensa aos artigos 8º, *caput*, 10, 60, inciso II, alínea "d", 82, incisos II, III e VII, 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, da Constituição Estadual.

Porto Alegre, 06 de fevereiro de 2020.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

VLS/CLM